УДК 378:37.015.62:001.92:37

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ ПРИ ВЫЯВЛЕНИИ ПРОБЛЕМ РОССИЙСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Л.Н. Титова, О.П. Синельникова

Счетная палата Российской федерации. г. Москва

Анализ состояния экономики в области образования показал, что в последние годы наметилась тенденция переноса центра тяжести с бюджетного финансирования учебного процесса на активное привлечение внебюджетных средств и, в первую очередь, средств родителей. При финансировании всех уровней образования все более значительными по объему становятся средства, полученные в результате коммерческой деятельности учреждений образования, что ведет к созданию условий для развития элитного платного образования для «избранных» за счет разрушения доступного образования для остальных слоев населения.

Место и роль страны в мировой экономике в период ее интеграции в единое мировое хозяйство характеризуются, в первую очередь, качеством образования, являющимся важнейшим фактором развития современного общества. Внедрение новых механизмов в систему управления качеством должно сопровождаться соответствующим законодательным обеспечением приоритетности образования, провозглашенной Законом Российской Федерации «Об образовании» и Национальной доктриной образования в Российской Федерации.

Анализ действующего законодательства и других подзаконных актов в области образования показал ряд негативных моментов, порождающих несогласованность принятия нормативно-правовых актов и, как следствие, проблемы в деятельности системы образования. Некоторые положения законодательных актов создают значительные препятствия для осуществления образовательной деятельности, привлечения дополнительных средств как в государственный (муниципальный), так и в частный сектор образования.

Рассмотрим выявленные принципиальные расхождения. Так, Федеральным законом «Об образовании» установлено, что организационной основой государственной политики Российской Федерации в области образования является Федеральная программа развития образования, утвержденная федеральным законом.

Постановлением Правительства РФ от 4 октября 2000 г. № 751 «О национальной доктрине образования в Российской Федерации» указанная доктрина определена основополагающим государственным документом, устанавливающим приоритет образования в государственной политике, стратегию и основные направления его развития.

Одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2001 г. № 1756-р «Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года» развивает основные принципы образовательной политики в России, которые уже определены в Федеральных законах Российской Федерации «Об образовании», «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и раскрыты в Национальной доктрине образования в Российской Федерации до 2025 г., а также в Федеральной программе развития образования на 2000–2005 гг.

Из текста Концепции следует, что она взаимосвязана с Основными направлениями социально – экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу и определяет приоритеты и меры реализации генеральной, стратегической линии в предстоящее десятилетие – модернизации образования.

При этом следует иметь в виду, что положения, обозначенные Национальной доктриной образования (принятой через 4 года после принятия Федерального закона «Об образовании») и Концепцией модернизации, одобренной Государственным советом Российской Федерации, утверждены лишь Правительством Российской Федерации, но не в форме законодательного акта.

Данные положения приводят к возможности иначе толковать положения, утвержденные законодательными актами, и направлять средства федерального бюджета не на решение задач и достижение целей, поставленных федеральными законами, а на решение проблем, которые ставит перед собой Правительство РФ.

В этой связи интересен пример с использованием средств, направляемых на реструктуризацию сельской школы.

Дело в том, что проблемы малокомплектных сельских школ, которые составляют почти 40 % от всех школ страны, требуют особого внимания и особых решений. Это вызвано наличием проблемы демографического спада, когда ожидается сокращение примерно на 30 % количества детей в начальной школе в 2005 г., по сравнению с 1995 г. При этом к 2010 г. количество детей в средней школе сократится на треть.

К принципиально негативным тенденциям сельской школы также относятся: устаревшая материально-техническая база, слабое кадровое обеспечение, недостаточный уровень финансовой обеспеченности, отсутствие или недостаточное развитие современных коммуникаций и транспортных средств, низкое качество образования.

Вместе с тем, важным условием реализации конституционного права граждан на получение качественного образования независимо от места жительства, а также стратегическим ресурсом государства в развитии аграрного сектора экономики страны и в социальном развитии села является российская сельская школа.

Анализ приведенных в табл. 1 данных показал, что в сельской местности проживает значительная доля населения (27,1 % от численности населения в России); доля обучающихся на селе составляет 30,6 % от общего числа обучающихся в системе общего образования; доля учреждений общего образования в сельской местности составляет 67,7 % от их общего числа в стране. В том числе, доля дневных школ на селе составляет 69,1 %, где обучается 45,7 % детей в начальных школах и 69,4 % детей в основных школах (девятилетка).

Таблица 1. *Сведения, характеризующие долю сельского населения, сеть учреждений образования на селе и контингент обучающихся в них*

Наименование показателей	Всего за 2002 г.	В том числе сельская местность	Доля показателей сельской местности в %
Численность населения (тыс. чел.)	144819,1	39246,0	27,1
Общее число учреждений общего образования (тыс. ед.)	64,5	43,7	67,7
Контингент обучающихся в них (тыс. чел.)	18212,2	5571,4	30,6
В том числе: число дневных общеобразовательных учреждений (тыс. ед.)	62,5	43,2	69,1
Контингент обучающихся в дневных общеобразовательных учреждениях (тыс. чел.)	17729,9	5479,0	30,9
в т.ч. в начальных (I ступень)	373,8	170,9	45,7
в основных (I–II ступень)	868,9	603,2	69,4
в средних (I–III ступень)	16487,2	4677,9	28,4

В этих условиях формируется стратегия комплексного решения перечисленных проблем с учетом особого социо-культурного статуса сельской школы, национальных и демографических особенностей российских регионов. Поэтому не случайно одним из приоритетных направлений ФПРО, утвержденной Федеральным законом, является необходимость сохранения, поддержки и развития государственных и муниципальных образовательных учреждений общего образования и обеспечения образовательных потребностей населения, в том числе малокомплектных образовательных учреждений общего образования в сельской местности, в районах Крайнего Севера, на Дальнем Востоке, в Сибири. При этом ожидаемые результаты реализации мероприятий ФПРО выражаются в реструктуризации и развитии системы образовательных учреждений общего образования, в сокращении учреждений, работающих в две смены, и прекращении их работы в три смены, а также в увеличении количества образовательных учреждений для способных и одаренных детей, в том числе в сельской местности.

Одной из специальных мер, предусмотренных Концепцией модернизации российского образования, является реструктуризация сельской школы, призванная обеспечить сельским школьникам равные возможности в получении качественного общего образования.

При проведении государственного внешнего финансового контроля установлено, что по поручению Минобразования России научную разработку проблем развития образования на селе осуществляют с 1999 г. Российская академия образования (далее – РАО) и с 2001 г. Государственный университет «Высшая школа экономики» (далее – ГУ-ВШЭ). Анализ основных положений выполненных ими работ показал принципиально различный подход разработчиков в исследовании данной проблемы.

Затраты федерального бюджета, направленные Минобразованием России за 2001–2002 гг. ГУ-ВШЭ на выполнение трех тем научных исследований по реструктуризации сельских школ, составили 6,8 млн р., из них 4,0 млн р. – средства ФПРО.

Российская академия образования за счет средств федерального бюджета, утвержденных федеральными законами о федеральном бюджете на научную деятельность РАО, выполнила пять исследований на общую сумму 0,96 млн р., направив в 7 раз меньше бюджетных средств. Итогом научной работы РАО стала «Концепция системной модернизации сельской школы России».

Следует сравнить результаты научных исследований, выполненные этими двумя организациями.

Концепция РАО содержит систему идей и принципов, раскрывающих главные направления в решении проблем реструктуризации сельских школ с учетом комплексного подхода к реализации задач социально-экономического развития села, определенных на ближайший период и долгосрочную перспективу. Итогом решения указанных задач должно стать повышение уровня конкурентоспособности выпускников сельских школ, создание для них равных возможностей в получении качественного образования, превращение сельской школы в фактор социального развития села, восстановления и сохранения лучших традиций жизнедеятельности сельских сообществ.

Концепция предлагает максимально сберечь образовательный потенциал системы образования и действующую сеть образовательных учреждений посредством развития в структуре сельского округа интегративных моделей образовательных учреждений. Причем, сельскому району предоставляется право самому определить свой вариант реструктуризации сети общеобразовательных учреждений с учетом различных географических и климатических условий, состояния дорог.

Поэтому при подготовке Минсельхозом России Федеральной программы «Социальное развитие села до 2010 года» (раздел «Развитие сети образовательных учреждений в сельской местности»), принятой постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2002 г. № 858, были использованы результаты исследований РАО. В этой программе

представлено развитие сети общеобразовательных учреждений в сельской местности в количественных показателях и в денежном выражении, определены критерии оценки результатов программы.

Суть Концепции, разработанной ГУ-ВШЭ, состоит в укрупнении сельских средних школ с организацией подвоза к ним учащихся, расширении охвата детей пришкольными интернатами, создании ресурсных центров, их компьютеризации, сохранении лишь тех начальных общеобразовательных учреждений, в которых обучается более 40 обучающихся (это 2859 сельских школ, или 6,5 % от их общего числа) и школ среднего общего образования с контингентом более 100 чел. (3093 сельские школы, или 7,1 % от их общего числа).

Таким образом, исходя из основных положений концепции ГУ-ВШЭ, реструктуризации подлежат 5952 школы, что составляет 13,6 % от общего количества школ, расположенных в сельской местности, в результате чего существенно снизится доступность в получении среднего (полного) образования для значительной части сельских детей школьного возраста, а около 2859 деревень останутся вообще без образовательных учреждений. Причем, концепция предполагает экономическую эффективность выявить в ходе намеченных экспериментом преобразований в сельской местности.

Следует отметить, что в 60–70-е годы прошлого столетия уже проводилась многолетняя компания по ликвидации, так называемых, неперспективных деревень, которая привела к потере 68 тыс. школ на селе. Отсутствие школ в селах привело к возникновению проблемы доставки детей в школы на учебные занятия или обеспечения их местами для проживания в пришкольных общежитиях-интернатах и, как следствие, к массовым пропускам занятий учащимися. В результате в начале 80-х годов было принято решение о сохранении малочисленных школ в небольших населенных пунктах.

Между тем, постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2001 г. № 871 «О реструктуризации сети общеобразовательных учреждений, расположенных в сельской местности» одобрена Концепция реструктуризации сети общеобразовательных учреждений, расположенных в сельской местности, разработанная ГУ-ВШЭ. На ее основе Правительством Российской Федерации принято решение о проведении с 2003 г. эксперимента по реструктуризации сельских школ за счет средств ФПРО. При этом, экспериментальная работа проводится в отсутствии законодательных и нормативно-правовых актов, позволяющих на практике применять основные направления деятельности Концепции реструктуризации образовательных учреждений, в частности создание таких типов учреждений, для которых отсутствуют типовые положения.

Таким образом, по проблеме реструктуризации сети сельских образовательных учреждений Правительством Российской Федерации принято два постановления, в которых фактически одобрены различные подходы к реструктуризации сельских школ. Причем реализация указанных постановлений должна быть обеспечена финансированием из федерального бюджета.

Осуществление государственного финансового контроля (его внешней формы) позволяет провести анализ и выявить существующие проблемы законодательного обеспечения по вопросам финансирования российского образования.

В результате применения сопоставительного метода, выявлено, что доля расходов федерального бюджета на образование (утвержденных федеральными законами о федеральном бюджете на соответствующий год) в общих расходах федерального бюджета на протяжении последних четырех лет действительно растет (табл. 2). Так, в 2000 г. она составила 3,71 %, в 2001 г. – 4,09 %, в 2002 г. – 4,11 %, в 2003 г. – 4,16 %, а в 2004 г. составит 4,43 процента. Однако, удельный вес государственных расходов на образование в целом по стране в объеме расходов консолидированного бюджета имеет отрицательную тенденцию (в 2000 г. – 11,4 %, в 2004 г. – 10,8 %). Более того, если в 2002 г. доля государственных расходов на образование в объеме ВВП составляла 3,81 %, в 2003 г. – 3,54 %, то в 2004 г. уже 3,47 %.

Структурный анализ расходов федерального бюджета показал, что ежегодный рост расходов на образование обусловлен, прежде всего, повышением заработной платы работникам бюджетной сферы, стипендий студентам, а также ростом расходов на текущее содержание бюджетных организаций в связи с ростом индексов потребительских цен. Так, например, рост расходов на образование в федеральном бюджете на 2004 г. предусмотрен, в первую очередь, в связи с повышением минимального размера оплаты труда до 600 р. в месяц и оплаты труда работников бюджетной сферы в 1,33 раза (с октября 2003 г.), стипендий студентам в 2 раза (с 1 сентября 2003 г.), доплат работникам науки и высших учебных заведений (с 1 апреля 2003 г.), а также ростом расходов на текущее содержание бюджетных организаций в связи с ростом индекса потребительских цен.

Следовательно, увеличение расходов федерального бюджета на образование направлено лишь на покрытие затрат по так называемым текущим статьям, но не обеспечивает в соответствии с потребностями такие статьи расходов, как приобретение оборудования и капитальный ремонт, что подтверждается отчетами образовательных учреждений, находящихся в ведении федеральных органов исполнительной власти.

Такая ситуация с финансированием учреждений образования не позволяет в полной мере осуществлять деятельность, предусмотренную федеральными законами «Об образовании», «Об утверждении Федеральной программы развития образования», «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и другими нормативно-правовыми документами.

Таблица 2. Динамика государственных расходов на образование Российской Федерации за 2000–2004 г., млрд р.

Наименование	Годы				
	2000	2001	2002	2003	2004
Расходы консолидированного бюджета РФ (далее – КБ РФ), из них:	1871,6	2407,5	3403,7	4223,6	4887,7
расходы КБ РФ на образование	214,3	285,1	414,1	462,4	531,2
Удельный вес расходов КБ РФ на образование в общей сумме КБ РФ	11,4	11,8	12,2	10,9	10,8
Объем расходов федерального бюджета, из них:	1 014,196	1 193,483	1 947,386	2 345,641	2 659,4
расходы федерального бюджета на образование	37,644	48,803	80,088	97,671	117,8
Удельный вес расходов федерального бюджета на образование в общем объеме расходов федерального бюджета	3,71	4,09	4,11	4,16	4,43
Удельный вес расходов федерального бюджета на образование в расходах КБ РФ на образование	17,6	17,1	19,3	21,1	22,2
Объем ВВП (млрд рублей)	7306	9039	10863	13050 (оценка)	15300
Удельный вес расходов КБ РФ на образование в объеме ВВП	2,93	3,15	3,81	3,54	3,47

Данные о государственных расходах на образование не дают полной картины расходов на образование в целом по стране. В Минобразовании России до настоящего времени отсутствует единая для страны система информации о расходах на образование в целом, в том числе в консолидированном бюджете страны, а также о расходах на содержание негосударственных образовательных учреждений.

В последние годы имеет место тенденция роста количества негосударственных образовательных учреждений и, одновременно, снижение количества государственных образовательных учреждений, численности детей, обучающихся в государственных учреждениях за счет бюджета, а также уменьшение численности профессорско-преподавательского состава, работающего в них, табл. 3. Поэтому в общих расходах на образование также должны быть учтены расходы на обучение в негосударственных образовательных учреждениях.

Так, общее количество общеобразовательных учреждений в 2000 г. уменьшилось в сравнении с 1995 г. на 1490 учреждений, то есть на 2,1 %, в то время, как количество негосударственных увеличилось за этот период на 82 учреждения, или на 15,6 %; а в 2002 г. – на 30,1 %. На снижение количества детей, обучающихся во всех общеобразовательных учреждениях повлияло сокращение количества детей, обучающихся в государственных общеобразовательных учреждениях. При этом в негосударственных учреждениях наметился постоянный рост контингента обучающихся, который составил в 2002 г. по отношению к 1995 г. 144 %.

В России ежегодно растет количество учебных заведений высшего профессионального образования (10,6 % в 2002 г. по отношению к 1999 г.). При этом рост негосударственных вузов составил 10,9 % в 2002 г. по отношению к 1999 г., а рост государственных – 10,4 % за тот же период. Одновременно доля студентов государственных высших учебных заведений, обучающихся за счет бюджетных средств, ежегодно сокращается. Так, в 1999 г. она составляла 73 %, а в 2002 г. – уже 56 %.

Увеличение общего приема студентов в 2002 г. в 1,37 раза по сравнению с 1999 г. обусловлено увеличением приема студентов, обучающихся на платной основе. Удельный вес приема студентов (очной, заочной, очно-заочной форм обучения) за счет средств бюджета ежегодно снижается и составил в 2002 г. 46 % (в 1999 г. – 60 %). Соотношение числа платных студентов к числу студентов, обучающихся за счет бюджета, только по очной форме обучения составило в 1999 г. 30:70, а в 2002 г. – 41:59.

В соответствии со статьей 43 Конституции Российской Федерации, а также Федеральным законом «Об образовании» провозглашена гарантия общедоступного и бесплатного дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования и на конкурсной основе высшего профессионального образования в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии.

Приведенные в анализе факторы (численность студентов, их прием и другие) подтверждают, что доступность в получении высшего профессионального образования в целом расширяется. Однако это увеличение достигается в результате обучения более половины студентов на платной основе. Одновременно снижается уровень доступности в получении высшего профессионального образования для малообеспеченных граждан, в результате чего не может быть реализован в полном объеме провозглашенный федеральным законодательством принцип доступности образования.

Таблица 3. *Сведения о количестве образовательных учреждений и обучающихся в них за 1995–2002 гг.*

Наименование показателей	Годы			
	1995	**1999**	**2000**	**2002**
Количество общеобразовательных учреждений в РФ (ед.) – всего	70782	69613	69292	Данных нет
в том числе: **государственных** **негосударственных**	68445 **525**	67321 **568**	66943 **607**	Данных нет **683**
Численность учащихся в общеобразовательных учреждениях РФ (тыс. человек)	22038,9	21969,9	21369,2	Данных нет
в том числе: **в государственных,** **в негосударственных**	21522 **45,8**	21428,7 **50,2**	20826,8 **53,4**	18212 **65,94**
Количество высших учебных заведений РФ (ед.), всего	762	944	951	1044
в том числе: **государственных** **негосударственных**	569 **193**	595 **349**	607 **344**	657 **387**
Численность студентов (тыс. человек), всего	2791	4072,3	4739,5	5926,1
из них: в государственных (тыс. человек), **в т.ч. обучающихся за счет бюджета**	2642 **2413,4**	3728,1 **2706,8**	4270,8 **2802,0**	5209.7 **2902,1**
Процент студентов, обучающихся в государственных вузах за счет бюджета	91 %	73 %	66 %	56 %
Прием в гос.вузы– всего **за счет бюджета, (тыс. чел.)**	625,4 **531,9**	946,4 **564,3**	1140,3 **586,8**	1299,8 **604,2**
Процент приема за счет бюджета	**85 %**	**60 %**	**51 %**	**46 %**
Из них: на очное обучение, всего **за счет бюджета (тыс.чел.)**	400,9 **355,9**	539,1 **379,3**	621,9 **396,0**	695,7 **409,2**
Процент приема на очное обучение за счет бюджета	**89 %**	**70 %**	**64 %**	**59 %**

Таким образом, проведенный анализ состояния экономики в области образования показал, что в последние годы наметилась тенденция переноса центра тяжести с бюджетного финансирования учебного процесса на активное привлечение внебюджетных средств и, в первую очередь, средств родителей. При финансировании всех уровней образования все более значительными по объему становятся средства, полученные в результате коммерческой деятельности учреждений образования, что ведет к созданию условий для развития элитного платного образования для «избранных» за счет разрушения доступного образования для остальных слоев населения.